学术专论

保息斯民：雍正十年江南特大潮灾的政府应对

陈亚平

〔摘要〕 雍正十年，江南沿海遭遇特大潮灾，对地区经济与社会生活造成了巨大的负面影响，危及清政府财赋中心区域的社会安定。清政府动员各级官员积极赈灾，在主持救灾的过程中，清晰地认识和利用了省区间粮食供求变化规律，适时调控粮食供给，以维持灾区粮价稳定，具有较强的应对灾害破坏、落实赈济措施的能力。这次灾赈中的政府表现说明，在 18 世纪前期，国家是灾后救济的主要力量，也只有一个强势的中央政府和各级地方政府的有效组织，才能实现如此长期的大规模粮食调控目标。

〔关键词〕 雍正时期 风潮灾害 政府应对
〔中图分类号〕 K249.2 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1002－8587（2014）－01－0082－11

风暴潮灾害是我国东南沿海常见的气象灾害，江南沿海是最易遭受潮灾的地区之一。雍正十年（1732）七月，江南遭受特大风暴潮袭击，对江南的经济与社会生活造成巨大损害，危及清政府财赋中心的社会安定。清政府动员各级官员赈恤贫民，平抑粮价，使灾区人民普沾实惠，获得明显的成效。

目前有关清代风潮灾害的研究主要有三种路径，一是历史地理与环境史、灾害学的路径，研究江南感潮区域潮灾的发生频率、范围、特点及影响；① 二是研究社会力量对风暴潮的反应；② 三是开展历史潮灾资料的收集整理，如陆人骥主编的《中国历代灾害性海潮史料》和火恩杰、刘昌森编写的《上海地区自然灾害史料汇编》都收集了清代江南沿海风暴潮灾害的史料。这些成果以地方志和少量正史为基础，相关的档案资料还未进入研究者视野，未能对任何一次潮灾进行事件史叙述。

〔收稿日期〕 2013－07－01
〔作者简介〕 陈亚平（1963—），男，太原师范学院历史系教授，太原 030012；yp0351@ xinhuanet. com
〔基金项目〕 2010 年度教育部人文社会科学基金（10YJA770004）资助成果。

① 周子康《浙江历史上灾害性海潮时空分布的初析》，《东海海洋》，1987 年第 4 期。潘凤英《历史时期江浙沿海特大风暴潮研究》，《南京师范大学学报》（自然科学版），1995 年第 1 期。朱晓华、肖彬、徐容乐：《中国历代灾害性海潮频率特征及时间系列的分形研究》，《灾害学》，1998 年第 3 期。孙景超《清代江南感潮区范围与影响》，《清史研究》，2005 年第 4 期。北田英人：《中国江南三角洲における感潮地域の变迁》，《东洋学报》，1982 年第 63 卷第 3、4 号。

② 冯贤亮《清代江南沿海的潮灾与乡村社会》，《史林》，2005 年第 1 期。

一、雍正十年江南沿海的特大潮灾

清代江苏平均每 6.7 年就会遭遇一次特大风暴潮灾害。① 雍正十年（1732）七月十六、十七日的风暴潮就是其中的一次。《江苏省通志稿》记载，“七月飓风海啸，崇明屋瓦飞扬，沿海等处，潮水冲没人畜田庐无算”。② 《川沙厅志》描述说，“十六日黎明，东北风烈甚，大雨。午后大风，拔木仆屋，声如万雷。漏下二鼓，海潮怒涌，过内塘，又冲突而西二十余里，平地水深三四尺，居民或全家漂没，死无算。冬大饥”。附注称“民死什六七，六畜无存，室庐皆为瓦砾场，不辨井里。塘西险处亦如之。水稍退，尸棺塞河，流水尽黑，脂膏浮水面，味腥恶，鱼死，田稼尽烂”。③ 上海地区其他府县志也有这次风潮的概略记载。

江苏官员迅速向雍正皇帝上报了灾情。七月二十一日，江苏布政使白钟山奏，“苏州府属之常熟、昭文，松江府属之上海、南汇，常州府属之江阴、靖江、太仓州并州属之崇明、镇洋、嘉定、宝山等州县先后报称，十六、十七两日，东北风大作，海潮汹涌，平地水深三四尺，崇明城外水高丈余，沿海村庄房屋多被冲塌，人口亦有漂没”。④ 同一天，署理巡抚乔世臣报告，“十六日夜，沿海一带地方飓风忽作，骤雨如注……南汇之滨海乡村与昭文之徐六泾、白茅溏，常熟之福山、缪桥、鹿苑，江阴之黄田港及靖江之沿江一带，太仓之七丫、海口，镇洋之刘河、天妃闸，上海之沿江、沿浦、十六等保，各近海地方，水势陡长丈余，或七八四五尺不等，墩台房屋田禾以及停泊口岸船只多被冲坏，人畜亦有伤损。崇明……城内水深五尺，人畜房屋亦多损伤”。⑤ 江宁将军尹继善七月二十七日报告，当时“东北风甚大，海潮腾涌，抵激江流，水势陡涨，沿海沿江州县境内逼近江边海口之处，庐舍田禾被淹，人民猝不及避者，亦多损伤。……崇明一邑孤悬海外，四面受冲，被水较盛。上海、南汇城垣傍江，水亦入城约深二三尺。其余太仓、镇洋、嘉定、宝山、常熟、昭文、靖江、江阴、丹徒、丹阳、江都、通州、泰州等邑，或沿边数里，或水内沙洲，所伤轻重不等”。⑥ 漕运总督魏廷珍八月初七日奏报，“大江以北之瓜州、泰州、通州、兴化、泰兴二县，大江以南之丹徒、丹阳、靖江等县，俱报称田禾房屋多有浸漫，镇江一带水高丈余，金焦等处及十五、十六等区房屋禾稻被伤，瓜州一带沿江绵延七十余里，水势溢漫八九尺余，庐舍被淹。……松江府属之上海县所辖沿海各庄保，太仓州所辖之新安等镇，亦报称海水涨漫，田禾房屋被有损伤，缘切近海滨，水势较甚”。⑦

署理浙江总督李灿密奏崇明、松江的严重灾情“崇明于十六日狂飓异常，洪潮泛滥，城内水长四五尺不等，衙署以及兵民房屋坍塌无数，沿海百姓溺毙甚多等情。又据松江管理下砂头二三场、青村场各员亦报称，十六日陡遇风潮，沿海居民房屋悉行冲坍，人民多有溺毙，灶舍被水冲坏”。⑧ 显然，江南沿海是这次风暴潮袭击的中心地区。

二、清政府及各级地方官员的赈灾活动

风暴潮往往爆发突然，狂飓凶猛，破坏性强，其消退也迅速。杭州织造隆昇报告说，“七月

---

① 潘凤英《历史时期江浙沿海特大风暴潮研究》，《南京师范大学学报》（自然科学版），1995 年第 1 期。
② 缪荃孙等《江苏省通志稿·灾异志》卷 3，江苏古籍出版社，1993 年，第 152 页。
③ 光绪《川沙厅志》卷 14，杂记，光绪五年刊本。
④ 中国第一历史档案馆编《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 22 册，江苏古籍出版社，1991 年，第 985 页。
⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 22 册，第 986 页。
⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 40—41 页。
⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 128 页。
⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 66—67 页。

十六日风雨狂骤，海潮陡涌，沿海备塘多被冲溢，其他处不能悉数，其南汇县下砂头二三场等处，居民灶户淹没甚多。……除灶户已经漂没不算外，实在冲坍房屋二万八千三百六十余间，被灾失所男妇大小三万八千名口有奇”。① 他以实在的数据呈现了风潮暴发的破坏力。尽管清代沿海居民已经积累了较多的潮信经验，但在没有海洋气象科学的时代，人们对风暴潮缺乏预警能力，只能被动地面对突发性飓风暴雨的袭击，甚至把风暴潮当成一种妖异的现象，祈求神灵护佑，这不仅大大增加了受灾人口，也使各方面的赈灾行动陷于被动慌乱的境地。因此，政府应对特大潮灾的措施是否及时得当愈发显得重要。

按照清朝法定赈灾程序，发生水旱灾害后，地方督抚应一面先将被灾日期、灾情“飞章题报”，一面于属官内遴委妥员，会同该州县迅速抵达被灾地方“履亩确勘，将被灾分数按照区图村庄逐加分别申报”。如有灾情严重、“灾伤异常之地”，督抚还须“轻骑简从，亲往踏勘”。地方官则要在规定期限内勘定灾伤分数，“将应赈户口迅查开赈”。督抚在奏报受灾情形的同时，即要“饬属发仓，将乏食贫民不论成灾分数，均先行正赈一个月”。并在 45 日限期内，查明成灾分数，分晰极贫、次贫，具题加赈。② 实际上，这也是雍正时期官员遵循的赈灾惯例。官员们既有及时勘灾的责任，还须履行紧急赈灾义务，以避免“民之已饥，然后申报上司具疏奏闻，候部议之覆准，下方尺之诏令，往来文移，耽延时日，有司始发粟赈济，则其民之转徙四方、填委沟壑已不可胜计”的局面。③ 魏丕信说，“在发生大洪水的情况下，毁灭性的灾害突然发生，可能需要更快地采取行动……必须立即进行‘急赈’”。④ 对风潮灾害的救济就属于这样的事例。

政府对江南潮灾的救济行动分为四个步骤。首先是报灾和抚赈，即所谓“正赈”、“急赈”。按惯例，“地方风水迅发，田庐淹没，事起仓促，乏食灾民有朝不保暮之势，待赈至急。非若别样灾伤，由渐而成，可以徐徐发赈也”。⑤ 正赈是地方政府组织的紧急救济，凡遇水旱，不论成灾分数，不分极次贫民，概赈一月。雍正十年（1732）七月二十九日乔世臣报告，“七月十六日夜风潮涌溢，附近海边地方被灾，经臣委员分查，并酌动存公银两先行抚恤安顿。……恐前给委员银两不敷，且风潮之后，民间纵有盖藏，难免冲没，止给银两亦难保其万全，遂又飞饬各州县将贮仓米谷分别被灾轻重，粜赈兼行，总期灾民早使得所。至于崇明四面临海，民食维艰，臣查该县仓谷不敷，又令长、吴、元三县将所贮仓谷各拨三千石运往接济。宝山积贮亦少，臣亦将长、吴、元三县仓谷各拨二千石运往应用。目下已俱安顿妥帖，可以延至九月无忧。”⑥ 尹继善、乔世臣联合奏报，他们获悉灾情后，“一面具奏，一面飞委多员确勘情形，先择灾民中房屋倒坍、家口漂溺、露处乏食刻难缓待者，大口给银一钱，小口给银五分，缺米之处即折给米谷，暂济一时”。⑦ 署理浙江总督李灿也立即“檄行盐道动支盐务备公银两，委试用官许荩臣、李廷宋分往各场，查明被水灶户，酌量赈恤，毋致失所”。⑧ 类此都是政府组织临时性紧急救助的事例。

第二个步骤，勘查灾情，确认受灾户口，按照受灾轻重给予赈济。查勘潮灾伤损人户，划分贫户等级，编造赈册，再按户给予赈济，这是一项极为复杂的工作。乔世臣说，“查赈向有定例，必勘明被灾之区图内有实系乏食者，方得共邀赈恤。其余但可支持之户，原不得概行滥给。……况查赈规条苟稍不清晰，则州县各官专骛沽名干誉，蠹役里保得肆勾串侵渔，而力能自给者

---

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 158—159 页。
② 《钦定户部则例》卷 84，查勘灾赈事例，同治十三年校刊本。
③ 黄六鸿 《福惠全书》卷 27，荒政部。
④ 魏丕信 《十八世纪中国的官僚制度与荒政》，江苏人民出版社，2006 年，第 127 页。
⑤ 姚碧辑 《荒政辑要》卷 1，赈灾章程。见李文海、夏明方主编 《中国荒政全书》第 2 辑第 1 卷，北京古籍出版社，2003 年，第 756 页。
⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 48 页。
⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 262 页。
⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 67 页。

亦人人妄生希冀”。① 雍正十年七月二十一日乔世臣奏报查赈措施 “檄委苏松道王澄慧，太通道包括苏粮道刘柏，将被灾各州县确查轻重，区别分数，并将应赈户口造具清册，会同督臣另行请旨遵行。”② 为杜绝冒滥，江苏督抚划定，“以潮水淹及之地为准，核实被灾户口，内有产业及手艺贸易可以营生与营兵衙役人等另可糊口者，逐细剔除，实系赤贫不能度活之户，请于年前赈以两月口粮，十月内开赈一次，至十一月底再赈一次，寒冬岁底可以支持，于来春正二月间青黄不接之时，再赈一月”。③ 被确认为无产业的极贫农户才是政府救济的对象，那些稍有产业以及靠非农业行当谋生者则被排除在外了。

因为这个限制，问题接踵而来。据署理两江总督魏廷珍事后报告，“松江地方逼近海滨，风潮较重，居民多避出者。有存剩石斗余粮者，查赈时即以人不在户及有粮可以糊口，恐蹈冒滥，不便入册。今闻大赈而外出之人俱已归来，余粮之家，食已告匮，意欲领赈而册内又无其名，是以待哺之民比册内更多”。崇明县，“初查之时，实系露处无食者方行造报，稍可支持者未敢混冒”。两三个月之后，存粮食尽，又不能领赈，穷民“接济无从”。苏州织造海保在密折中也说，“地方官查报造册，即有田一二亩及数亩者，概不列于饥户，即稍有家伙存剩及原有手艺之家，均不得并赈。但当此歉岁，稍有家伙无处卖鬻，虽有艺业无从趁活，即有田数亩而淹去无存，既无储蓄，告贷无门，嗷嗷乏食，流离异乡。此等之人现在颇多。是以近来松江、太仓所属各处道路之间，草根树皮竟有刮削充食，苟延旦夕，甚至倒毙在途者”。他请求皇帝颁谕重新遍查穷民，“酌量赈济”。在雍正皇帝直接干预下，各级官员重新组织查核贫户，有果系贫民而从前遗漏，并先可糊口而目下力不能支者，俱另造清册，一体给票普赈。④ 考虑到当时的资讯条件和组织能力，似这样的反复查赈，不仅所需人力工时极大，遗漏冒滥也极难避免。

第三个步骤，勘查农作物受灾状况，为进一步的赈灾决策提供依据。作为一个农业社会，农作物收成分数是确定灾害损失的最重要依据。由于风潮灾害的特殊性，其波及范围和时间比较有限，但破坏性影响深，受灾程度很难判定。有些官员虽然一开始就意识到灾害到来，却对灾损程度估计不足。七月二十一日，距离风潮爆发仅仅五天，署巡抚乔世臣就报告各属受灾情况说:

> 江省稻禾除沿海被水数州外，其内地各府县虽亦被风摇荡，中稻略减分数，而江省土俗，以中稻米难耐久，种植者十无一二，总以晚稻为主，此时尚未吐秀开花，现在俱无伤碍……将来收成仍属可望。⑤

七月二十九日，他进一步肯定地奏报:

> 查得常熟、江阴、靖江、嘉定、通州、奉贤各州县被灾田亩分数，通邑合算，有及十分之一，并有不及十分之一者。其近江之丹徒、江都、丹阳，仅沙洲与沿边之最洼处所间被灾伤，较靖江等县受灾尤轻。惟崇明孤悬海外，太仓、镇洋、宝山逼近七丫、刘河等海口，昭文、上海、南汇均在海边，且多无塘岸捍卫，是以被灾较重，其新旧各沙原系涨自海中，非等高阜之地，是夜风潮骤至，不及防备，故人畜不免伤损。至于内地州县田苗俱各茂盛，即被灾各州县，除沙洲及近海口各处外，其余花稻亦无伤损。以通省计之，将来年岁犹在八分以上。⑥

七月二十七日，署理两江总督尹继善报告灾情时也说，“沿海各处有无略被浸漫尚在确查，其腹里地方田禾依然茂盛，毫无妨碍”。九月二十二日，镇海将军王鈇奏称，镇江“虽于七月间

---

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 24 册，第 32 页。
② 允禄、鄂尔泰等编 《朱批谕旨》第 35 册，光绪十三年点石斋石印本，第 10 页。
③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 262—263 页。
④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 801 页，第 919 页，第 965 页。
⑤ 《朱批谕旨》第 35 册，第 11 页。
⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 48 页。

曾被潮水，然不过边江低洼处所及洲上圩田，其高阜田禾，仍俱无伤”。① 显然，官员们对灾害严重程度估计不足，判断灾损分数多偏于轻微。

对照感潮区的地方志，每逢特大潮灾，必会伴随“大祲”、“大饥”的记载。海潮泛滥，海水灌入沿海田地，“卤田伤稼”，被淹稻谷减产甚至绝收，遭风花铃凋落，棉花减产。当地人民对潮灾的影响早有清楚认识。“松郡之所属华亭、娄县、青浦、上海四县，皆有河道通湖……潮水由黄浦江涌至上海等处，味皆苦盐，以致嫩秧卤坏。”② “凡海潮涨溢，飓风为之，每作在初秋田禾未收，木棉正放，遭之岁恒祲。”③ 事实上，这次风暴潮给江南带来的损害远超出官员们的估计。十一月十一日，署理两江总督魏廷珍奏报全省收成，这份报告扣除了风潮浸没地亩的收成，但我们仍能看出风潮灾害对感潮区粮食收成的影响，其中苏州府收成在六分以下的地亩占40%，无一处收成达到十分；松江府收成在六分以下的地亩占60%，无一处收成达到九分、十分；常州府收成在六分以下地亩占40%；淮安府盐城县“除被水田亩外收成三分九厘”；“太仓州属除镇洋、嘉定、宝山、崇明四县被水田亩外，合计实在收成六分五厘六毫六丝”。④ 显然，只要是在灾区，即使那些未被水淹的田地，粮食亦大幅度减产。至于被海水浸没的田地，当已列入报蠲地亩，不在他们的统计范围了。

第四个步骤，根据勘灾结果决定实行正赈和加赈次数，并落实各项赈灾措施。按照清代赈灾制度，各省督抚应于第一次题报灾情后45日内，将勘灾结果具题上奏，“如勘不成灾，即题明销案。如勘实成灾，即将顷亩分数，具题加赈。如地方偶被偏灾，民力尚能支持，不必加赈。或应分别极、次贫民，酌赈一月、两月，亦即附疏题明。再于具题分数之日起，限两个月将应免钱粮造册题蠲”。府州县等地方官则应在规定时间内完成勘灾，逐级详报灾伤损失。⑤ 九月初七日，署督尹继善和巡抚乔世臣上奏勘查后确定的赈灾方案后，得到雍正帝谕准。十一月十一日，新任署理两江总督魏廷珍一到任就落实经雍正皇帝核准的赈济方案“定期十月内放赈一次，十一月内放赈一次，来春正二月放赈一次。大口按月给米一斗，小口按月给米五升。便于给银之处，以银一钱抵米一斗。监赈则用就近道员以董其事，放赈仍委试用之员协同地方官以分其任，并严查胥役，不得侵冒，灾民得以均沾实惠。现在各州县俱已陆续具报开赈日期在案，其米石先尽本地动用，有不敷者，即动拨邻近州县米石协济。”⑥

到十二月十一日，两次冬赈发放完毕，因一些州县风潮之后复遭虫伤，巡抚乔世臣奏请加赈，“各县或遭风雨蝻虫，或被积水淹浸……松江一郡，本年俱属歉收，当此冰雪严寒之际，在华亭、娄县、青浦、福泉、金山等县不无饥寒贫民，亦乏生计……令印委各官，将被灾区图内，查有正实乏食穷黎，酌动存公银两，于腊底亦为量赈一次。……仍俟来春青黄不接，并再酌赈一次，则与前被潮灾者较有区别”。⑦ 十二月二十日，署理两江总督魏廷珍再次奏请加赈。理由是，当初“稍有余储之户”，“严冬以来，虽有粗实苟延，来春领赈一次之后，接济无从，未知作何究竟”。经与巡抚乔世臣、布政使白钟山商议，他们恳请皇帝“于来春正月三赈之后，再加赈一个月，以前未入册之人查其实在贫民，准再入赈册，迨至四月，江南早麦可以登场，海滨黎庶应均得接济”。他们根据复查结果，认定此次风潮灾害比当初的估计更为严重，请予“常熟等二十二州县准于来春青黄不接之时，再加赈一月，连前共赈四次”。华亭等复被虫伤的六个县，也请予加赈一次。

---

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，第40—41页，第330页。
② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第3册，第578页。
③ 光绪《川沙厅志》卷3，水道，光绪五年刊本。
④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，第579—583页。
⑤ 姚碧辑《荒政辑要》卷1，赈灾章程。《中国荒政全书》第2辑第1卷，第743页。
⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，第576—577页。
⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，第749页，第801—802页。

皇帝批准了这份请求。雍正十一年（1733）正月初八日，内阁发出上谕，对上年江南被潮灾的常熟等二十二州县和续报虫伤的华亭等六县实行加赈:

> 上年江南沿海被水地方如常熟等二十二州县，并续报之华亭等六县，该督抚等已遵旨轸恤，定议大赈三次，每次以一月为期。料寒冬初春以来，穷民存养有资，不致失所矣。朕念二三月间，正青黄不接之时，尚须筹划接济，资其力作，庶可无误春耕。著再加赈四十日。其有从前遗漏贫民，并前可糊口而目下力不能支者，俱各查明，添入补赈之内。再，被水之盐场灶户，亦照贫民例，加赈一月，该督抚盐政务须督率有司，实力奉行，使被水之家均沾恩泽，以副朕恤灾拯困之至意。①

二月二十四日，乔世臣汇报江苏赈济情况说，被患潮灾的二十二州县，“计初次抚恤过饥户合民灶共大小五十余万口”。在散赈三月内，“实在赤贫不能存活之户，计每次共赈大小八十余万口。”加上续报遭受风雨虫伤之华亭等六县，“每县查报赈户，亦俱不下万余口。是统计前后报灾二十八州县所赈饥民几及百万，而两淮场灶地方尚不在内”。到四月初二，布政使白钟山报告补赈情况说，所有被风潮二十二州县和续报遭遇虫伤六县，“赈过贫民，并续查补赈户口，统赈四十日米粮，已于三月十五日起陆续赈给”。②

总之，为应对这次风暴潮灾害，政府组织的急赈、大赈再加补赈，前后延续了九个月。如果我们对照乾隆五年（1740）形成的加赈定例，“成灾六分者，极贫加赈一个月；成灾七八分者，极贫加赈两个月，次贫加赈一个月；成灾九分者，极贫加赈三个月，次贫加赈两个月；成灾十分者，极贫加赈四个月，次贫加赈三个月”。③ 我们仅从加赈月数也能看到，这次风潮成灾虽不在十分之数，但国家主持的赈济次数和赈济时间都与成灾十分者相当，远超过了实际的受灾分数。虽然这次灾荒发生在乾隆定例之前，不受此例的限制，却也能显示出当时国家对救灾的格外重视，对江浙财赋重地的格外关照。

三、雍正时期应对特大海潮灾害的主要措施

魏丕信认为，18 世纪清朝的“官僚制度在饥荒控制方面显然起着最主要的、决定性的作用”④，高度肯定清朝荒政的实际效果。从赈济发展的过程来说，在急赈阶段，重点在于“安辑被灾黎民，火速抚恤，不致流离失所”。⑤ 稍待安定之后，救灾转入长期过程，主要任务是为灾民提供必须的赈粮和赈银，解决灾民长期生活保障问题，或设粥厂煮赈，或散给赈米，或发给赈银，或蠲免钱粮，或缓征田赋，以缓和灾后民生困苦，保息斯民。这就更加依赖高效率的官僚体制和相对成熟的制度管理。

要紧的是，无论政府对灾民散给赈粮、赈银还是动拨帑银修筑海塘等公共工程，加上最常见的赈济办法——设立粥厂煮赈，根本还在于解决灾民的粮食问题。粮食是救荒的中心，也是雍正时期赈济海潮灾害各种官方举措中最值得关注的项目。

当时政府可以依赖的救灾粮食有四个来源。第一是动拨仓贮粮食散赈或者平粜。魏丕信与王国斌曾研究清代前期仓储与其他制度之间的协调问题，他们发现，长江流域那些经济发达的中心省份，市场体系完善，粮食补给充裕，政府不一定需要维持高额余粮储备。⑥ 但“朝廷备荒之

---

① 《清世宗实录》卷 127，雍正十一年正月庚寅。
② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 24 册，第 31—32 页，第 252—253 页。
③ 姚碧辑 《荒政辑要》卷 1，赈灾章程。见《中国荒政全书》第 2 辑第 1 卷，第 751 页。
④ 魏丕信 《18 世纪中国的官僚制度与荒政》，316 页。
⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 3 册，第 366 页。
⑥ 李伯重 《18 世纪的中国官僚制度与荒政》，《读书》，2002 年第 10 期。

政，命直省建立常平”。① 雍正皇帝即位后，不仅下令整顿常平仓，查核仓贮存粮，严惩盗卖仓谷等行为，他还多次谕令督抚劝谕民间捐设社仓，要督抚们“暗暗劝谕好府州县徐徐行之。若能通行，妙不可言，大有益于民生之事”。② 各府州县一面完善常平仓等官办仓储体系，存贮部分税粮，一面奖励民间捐谷，设立社仓、义仓、盐义仓等民间贮粮机关，以便青黄不接时实行粜卖，平抑粮价，并可借贷给贫民暂时度日。遇有水旱风虫等灾害的时候，可以将贮谷接济饥民，赈济难民，或者协拨灾区办赈。③ 实际上，无论官办还是民间仓储体系都既有建设先后不一、存废不定的问题，也有存贮不足额、盗卖私吞等弊端。况且，雍正八年（1730）江南水灾，连年灾赈，田文镜估计，“恐南省仓贮一年之内未必即能充实”。④ 即使这样，从各大臣的奏报看，官办和民间的仓贮仍然是政府实施赈济的第一个主要粮食来源。

雍正皇帝获悉潮灾后，即令该督抚遴委大员“动仓库钱粮速行赈济”。雍正十年七月二十九日，巡抚乔世臣就动拨仓贮赈济的情况写了报告，查崇明县仓谷不敷，令长、吴、元三县将所贮仓谷各拨二千石，运往接济。宝山积贮亦少，亦将长、吴、元三县仓谷，各拨二千石运往应用。八月二十一日，署理浙江总督李灿在报告中说，他也曾“饬令盐道拨动盐义仓米三千五百石，飞委嘉松分司宝善运往各场，会同各该县查明被灾户口，一体酌量赈给，务使实在穷丁咸沾惠泽，如有不敷，再行续拨”。⑤ 雍正皇帝敕谕内阁“著将商捐义仓及嘉兴存贮米石，动支赈恤，迅速料理，俾获宁居。”⑥

此番政府在江苏灾区实施的急赈和四次加赈，受赈人口超过百万，所需粮米数目庞大。江苏督抚报告，他们除在少数僻远地方散给赈银外，其余州县尽是散给米粮，所需粮食，先“尽本地常平、均贮项下拨用”。到雍正十一年三月，湖北布政使钟保还奏请调拨湖广仓贮谷米援助江苏。经过雍正皇帝批准，湖广总督迈柱和湖北巡抚德龄，动拨楚省仓谷十万石，“碾米五万石”，运至江苏平粜。⑦ 仓贮粮食是政府直接掌控的粮食补给来源，遇有突发性赈济需求的时候，自然也是官方最先能够动用的赈济粮源。

第二个来源为截留漕粮。漕粮是上供朝廷的国家税粮，专为供应京城文武官员俸禄和近畿军队粮饷所用，一般情况下不许地方截留。但在遇有水旱灾荒的时候，截漕赈济也是清代常见的做法。雍正十年九月十八日，河东总督田文镜联合山东巡抚岳濬奏请将山东截留的20万石漕粮，“令按察司唐绥祖运至江南，或散赈或平粜，以济民食”。⑧ 十一月，署理漕运总督性桂奏请“将苏松等属详报米色不纯洁之州县留漕四十万石”平粜。这些建议得到皇帝的支持。⑨ 十一年二月，乔世臣“查明各州县内有前报米色不纯者，派留四十万石，悉视被灾之重轻并户口之众寡，酌定数目，分发各州县平粜。惟苏城虽未受灾，因属省会通衢，亦留四万余石以备相时平价，或再别拨济粜。”仅此两次截漕，就增加了灾区60万石粮食供应。漕粮投入市场，“远近囤户亦闻风减值出售”，江南河道总督嵇曾筠报告说，“奉旨以来，市值平而食用以裕”，效果非常明显。⑩

---

① 黄六鸿《福惠全书》卷27，荒政部，（日）嘉永三年诗山堂刻本。
② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第2册，第82页。
③ 安部健夫《米穀需給の研究『雍正史』の一章としてみた》，《东洋史研究》1957年15卷4号。
④ 《朱批谕旨》第33册，第112页。
⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，第48页，第173页，第576—577页。
⑥ 《清世宗实录》，卷123，雍正十年九月壬辰。
⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第24册，第103—105页，第198—199页，第318页。
⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，第598—599页。田文镜和岳濬的奏折见《朱批谕旨》第33册，第111—113页。
⑨ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第24册，第33页。
⑩ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第23册，第965—968页，第987页。

第三个来源是政府组织跨地区采买。每当江浙发生旱涝灾害，灾区地方政府都会委派官员携银到江西、湖广甚至四川重庆等产米地区采买粮食，运回灾区散赈平粜。特别是当产米省份遏籴禁贩的时候，官方采买对于补救灾区市场，应付供应短缺，发挥了重要作用。雍正十年，四川、湖南、江西都曾有短暂的遏籴时期。湖南巡抚说，因长沙粮价上涨，他不得不“暂停江苏贩运”，同时也知会“江苏抚臣，如需米谷，定数差员来楚，动支仓储售济。庶北南江苏三省百姓食米之价俱平，而奸贩不致囤积”。四川虽有禁贩之令，但遇“滇楚二省差员入川买米”，巡抚宪德也“行令各地方官任凭采买”。① 雍正十一年二月十三日，乔世臣报告江苏粮食储备说，“江省均贮项下，先据各属陆续赴江广采购，有已经运回者，有尚未买足者……仍催各属作速赴楚，相机采买运回，以备不时接济”。②

第四个粮食来源是开放粮食市场，鼓励商人贩运，增加灾区粮食供给。雍正十年，由于四川省实行遏籴政策，限制川米贩运湖广，湖北、湖南、江西等省即使秋成大好，因大量粮食贩运到江浙，本地粮价也居高不下。十二月初四日，湖南巡抚赵弘恩奏报，湖南各属丰收了，但“因江苏商贩米谷过多，以致长沙米价骤长至九钱、一两不等”，他与湖北巡抚、湖广总督商议后，决定“暂停江苏贩运”，以期米价“渐减”。③ 十二月初十日，湖北巡抚王士俊奏报湖北丰收后的粮价说，“省城、汉镇米价虽因江浙客贩买运甚多，未能尽减”。湖广总督迈柱从长江上下游各省粮食需求大势分析所属地区的粮价波动趋势说，湖北、湖南连年丰收，“收获之时，米价甚平，每石七钱上下，目今日渐增加，石米一两内外”。数月时间，米价上涨了近三成。“若至明年青黄不接之前，必甚昂贵。楚价渐长，则邻省益贵”。他指出湖广米价上涨原因，“缘川米禁贩，不得到楚，江浙等省搬运甚多，又兼本省收捐以本色谷石上仓，是以楚省北南米价日增。”他还强调，“近闻江浙米价，较之楚省现贵三分之一，臣……不敢因楚米长价辄行禁遏”，只能建议将湖广收捐贡监谷石事例“暂行停止”。庶米谷流通，楚民与邻省之民均免食贵之虞。他的建议与国家鼓励粮食流通以平减灾区粮价的政策一致，得到了雍正皇帝的肯定。署理两江总督魏廷珍十二月二十日引述江南提督南天祥提供的情况说，“松属风潮之后，籼米客贩连桥而下，市价不至甚贵，贫民获甦。今客籼少来，当此秋后，米价日昂，若至明年，势必益腾而民益难矣”。④ 这些情况，反映了长江上、中、下游米粮供应的链接关系。政府要控制灾区的粮价，必须在有链接关系的各省全面开放粮食市场，使粮食产、运、销各省间的价格保持相对稳定的水平。

雍正十一年正月初五日，雍正皇帝发布上谕，批评四川阻滞粮食流通的行为，谕令宪德开放四川米禁，允许粮食自由贩运楚省，接济江南灾区的需求。上谕说:

> 川省为产米之乡，历来听商贾贩运，从长江至楚以济邻省之用。雍正九年，巡抚宪德以川省米价稍昂，又复碾办军糈，奏请暂禁商贩。此不过一时权宜之计。至雍正十年，川省收成丰稔，米价平减，宪德即当奏请开禁。乃至今照前禁遏，以致米谷不能流通，楚省不得川米之益，甚非大臣公平办事之道。况目今江浙有需米之州县，望济于楚省，而该抚不令川米赴楚，则邻省何所资藉? 著即传谕宪德速驰米禁，毋蹈遏籴之戒。⑤

四、政府控制粮食市场的救灾效果

清代，以粮食为中心的国内市场已经形成，在市场联系紧密的省份之间，粮食从价格相对低

---

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 727 页，第 940—941 页。
② 《朱批谕旨》第 35 册，第 14 页。
③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 727—728 页。
④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册，第 743 页，第 780 页，第 801—802 页。
⑤ 《清世宗实录》卷 127，雍正十一年正月丁亥。

的省份向相对高的省份流动，一定程度上促成了地区间粮食价格的平均化趋势。① 王业键利用清代晴雨粮价数据研究江南地区粮食价格的长期趋势。他发现，长期的气温冷暖变化是影响粮食价格的主要因素；由于长江三角洲地区在全国区域经济和粮食市场上的枢纽地位，全国的或者地区性的水旱灾害、疾疫流行往往也会引起该地区粮食价格上涨。此外，仓储制度、商人的粮食投机以及政府调控政策等，也是长江三角洲粮食价格波动的重要原因。②

清朝统治者对江浙沿海与长江流域各省的粮食供需联系有明确的认识，雍正二年（1724）六月，江苏布政使鄂尔泰奏 "江苏地方，外似繁华，中实凋敝。加以风俗奢靡，人情浮薄，纵遇有丰年，亦难为继，但逢歉岁，遂至成灾"。③ 江浙地区城镇工商业发展，有大量非农业人口，统治者必须关注粮食市场动向，保证足够的商品粮供应。这种情况，也是18世纪前期的江南常常轻灾大赈的原因所在。湖广总督在给皇帝的报告中说，"江浙等省，即年登大有，尚需楚米接济"。湖广 "当多留米谷于市镇，以待邻省搬运"。④ 江南特大风潮灾害发生后，从雍正皇帝到各省督抚都更加关注灾区的粮食问题。直到雍正十一年秋天，湖广总督迈柱还报告说，本年"自春徂冬，江浙客贩米船，连樯而下。又江苏所属州县今年采买谷石，秋后更多。有买补粜三之谷，有买补拨协赈济之谷，有采买积贮或粜或存之谷，事关邻省民食仓贮，俱当听其买运"。⑤ 也就是说，江浙二省不仅要从湖广补充其粮食市场，他们在救灾中消耗掉的仓贮粮食也大都得从湖广采买补充。由于江浙二省直接进入产地市场采买，又大量依赖商贩维持粮价，到雍正十二年（1734）十二月，迈柱干脆向皇帝建议，"楚省议捐谷石，原为常平仓积贮可裕，兼为邻省缓急之需。今查邻省俱嫌仓粮贮久色变，连年委役赴楚，向产米地方自行采买，不需仓谷，似不必代为预备"。他请求皇帝批准，将楚省贡监事例 "径行停止"。⑥

我们从迈柱给皇帝的报告可以估计每年从湖广向江浙输送粮食的大致规模。雍正十二年四月十六日迈柱说，虽江浙 "陆续搬运四百余万石，" 两湖米价也未见上涨。七月初八，他再报告，"江浙商贩，已运米五百余万石"。⑦ 可见，仅雍正十二年上半年经湖广贩运江浙的粮食就在500万石以上。全汉昇估计，当时每年由湖广输出到江浙的粮食在1000万石左右。⑧ 这是从迈柱数据推测出湖广一般年份的粮食输出量。可以肯定，在江南遇有灾荒的年份，从湖广输送到江浙的粮食当会高于这个数字，也必然对江南灾区的赈济效果产生重大影响。

王业键认为，18世纪前期，长江三角洲是全国粮食价格最高的地区。到1740年左右，这里的米价达到了每石1.5两的高位。⑨ 这相当于江南灾区粮价的较高水平。雍正十一年四月初一日，江苏布政使白钟山奏，加赈四十日的赈粮发放后，"各处米价亦不高昂，小民不至籴买维艰"。然而，四月初五日，巡抚乔世臣就接到了廷寄上谕，责问 "江浙之苏松常杭嘉湖等府，米价贵至一两七八钱，民食维艰。敕令酌量多减价值，仿佛常年之价平粜"。乔世臣解释说，"苏松等府米价，原有贵贱不一，即米色亦有高下不齐。其从前粜至一两六七钱者，系冬春四糙上

---

① 安部健夫《米穀需給の研究 『雍正史』の一章としてみた》。

② Yeh-chien Wang, "Secular Trends of Rice Prices in the Yangzi Delta, 1638—1935", in Thomas G. Rawski and Lillian M. Li, *Chinese History in Economic Perspective*, University of California Press, 1992.

③《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第3册，第145—146页。

④《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第26册，第1005—1006页。

⑤《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第25册，第387—388页。

⑥《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第26册，第1005—1006页。

⑦《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第26册，第179页，第671—672页。

⑧ 全汉昇《清朝中叶苏州的米粮贸易》，载氏著《中国经济史论丛》，香港中文大学新亚书院新亚研究所，1972年。

⑨ Yeh-chien Wang, "Secular Trends of Rice Prices in the Yangzi Delta, 1638—1935", in Thomas G. Rawski and Lillian M. Li, *Chinese History in Economic Perspective*, University of California Press, 1992.

米，若民间所买常餐，则俱属糙粳楚籼等类，春间价值每石一两四五钱不等，现今则不过一两三四钱。”同时苏松两府官方售卖的截漕平粜米价，“每石一两二钱零”，俱与常年实已相仿，“若再行多减，官米与市价太悬，则商贩咸畏亏本停阻，而居民全藉买食官米，仓贮不能接济，此后市肆恐转昂贵。”他和江南督臣魏廷珍、浙江督臣程元章密商之后，认为苏松与杭嘉湖地既接壤，“平粜价值较常年见不甚远，且目下客米每日过浒关者甚多，随时递减，将来民食渐得就平，似可不必一时多减”。四月十八日，管理淮安、宿迁关务年希尧密奏浙江绍兴有穷民“群至殷实之家强借米谷”的事件。同时他说，“自春徂夏，江南百姓皆得买平粜之贱米……是以市卖之米其价日下。目今苏郡一带，米价每石不过一两六七钱，淮安米价每石不过一两二三钱。转瞬二麦登场，米价有减无增，人民乐业”。① 证据表明，政府赈灾平粜的目的在于控制粮价过渡上涨，同时给粮食市场留有一定的赢利空间，鼓励商人贩运，行政干预与市场机制同时作用，以维持粮价与平常年份相当的水平。这样，即使短时期会有粮价高位运行的情况，也不至于对灾区的稳定造成严重的影响，政府设定的赈济目标基本实现了。

这些措施反映出，政府在主导救灾的过程中，清晰地认识和利用市场机制，调控灾区粮价，具有较强的应对灾害破坏、落实赈济措施的执行能力。魏丕信说“18 世纪的集权化官僚政府能够聚集和利用如此大量的资源，并能够进行粮食和资金的跨区际调运，这使其有可能独立承担起大规模的、长时期的救灾活动”。② 我们对于江南风潮灾害救济过程的了解，看到清政府上自雍正皇帝，下到各级官员都十分关注灾区粮价的涨落动态，采取动拨仓贮存粮、截留漕粮、跨省采买以及开放粮食市场等调控措施，实现控制灾区粮价的目标，其效果是值得肯定的。就像李明珠在她的直隶研究中所表明的那样，不仅时间、季节、水旱灾害等明显是导致粮食价格波动的主要因素，平常年份的粮食价格与危机年份的粮食价格差别也非常轻微，这与 17—18 世纪的欧洲形成鲜明的对比，这一切都缘于清政府的粮食供应系统帮助稳定了粮食价格，抵御灾害，也为危机时期提供了必要的救济资源。③

主要参考文献

[1] 安部健夫 《米穀需給の研究 『雍正史』の一章としてみた》，载《東洋史研究》1957 年 15 卷 4 号。

[2] 《川沙厅志》，光绪五年刊本。

[3] 冯贤亮 《清代江南沿海的潮灾与乡村社会》，载《史林》，2005 年第 1 期。

[4] 朱晓华、肖彬、徐容乐 《中国历代灾害性海潮频率特征及时间系列的分形研究》，载《灾害学》1998 年第 3 期。

[5] 黄六鸿 《福惠全书》，(日) 嘉永三年诗山堂刻本。

[6] 北田英人 《中国江南三角洲におおる感潮地域の变迁》，载《東洋學報》，1982 年 63 卷 3、4 号。

[7] 李伯重 《18 世纪的中国官僚制度与荒政》，载《读书》，2002 年第 10 期。

[8] 李向军 《清代救灾的制度建设与社会效果》，载《历史研究》，1995 年第 5 期。

[9] 缪荃孙等撰 《江苏省通志稿》，南京：江苏古籍出版社，1993 年。

[10] 潘凤英 《历史时期江浙沿海特大风暴潮研究》，载《南京师范大学学报》(自然科学版)，1995 年第 1 期。

[11] 全汉昇 《中国经济史论丛》，香港：香港中文大学新亚书院新亚研究所，1972 年。

[12] 《清实录》，北京：中华书局，1985 年。

[13] 《钦定户部则例》，同治十三年校刊本。

[14] Rawski and Lillian M. Li, *Chinese History in Economic Perspective*, Berkeley: University of California Press, 1992.

[15] 孙景超 《清代江南感潮区范围与影响》，载《清史研究》，2005 年第 4 期。

---

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 24 册，第 252 页，第 327—329 页，第 344—345 页。

② 《18 世纪中国的官僚制度与荒政》，第 316 页。

③ Lillian M. Li, "Grain Prices in Zhili Province, 1736—1911: a Preliminary Study", in Thomas G. Rawski and Lillian M. Li, *Chinese History in Economic Perspective*, University of California Press, 1992.

[16] 魏丕信 《十八世纪中国的官僚制度与荒政》，南京：江苏人民出版社，2006 年。
[17] 姚碧辑 《荒政辑要》。载李文海、夏明方主编 《中国荒政全书》第 2 辑，第 1 卷，北京：北京古籍出版社，2003 年。
[18] 允禄、鄂尔泰等编 《朱批谕旨》，光绪十三年点石斋石印本。
[19] 张书才主编 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，南京：江苏古籍出版社，1991 年。
[20] 周子康 《浙江历史上灾害性海潮时空分布的初析》，载 《东海海洋》，1987 年第 4 期。

Nourish People: The Colossal Tsunami in 1732 and Qing Government´s Performance

Chen Yaping (Department of History, Taiyuan Normal University; yp@ xinhuanet. com)

In 1732, a colossal tsunami swept the coastal areas of the Yangzi Delta. The disaster generated huge negative impact on the economic and social life of the local people, and consequently threatened the social security and stability of the Qing government´s revenue center. The government mobilized officials at all levels to fully engage in the disaster relief. While leading the relief campaign, the government exhibited impressive capability to cope with the destructive disaster and implement relief measures by properly utilizing the interregional law of food supply and demand to timely regulate grain supply so that food prices could be stabilized in the disaster-stricken areas. The government performance in the disaster relief indicates that governmental effort is the primary resource of the post-disaster relief during the first half of the 18th century, and that such long-term and large-scale grain supply regulation can only be achieved through effective organization of a powerful central government and local governments at various levels.

致作者

为建立高效、便捷的编辑部办公系统，提升本刊投稿、审稿的信息化水平，自 2012 年 1 月 1 日起，《清史研究》编辑部开始启用远程稿件处理系统，该系统能实现在网上进行远程投稿、审稿和编辑处理。远程稿件处理系统的网址：http：//qsyj. iqh. net. cn。进入清史研究主页后，点击期刊页面，即可进入期刊网页，然后根据要求进行投稿。敬请各位学者予以关注，惠赐稿件。

从 2014 年起，《清史研究》所载文章将被全球最大的学术期刊数据库 EBSCO 收录，这将为中国清史学术研究的国际化提供重要的学术平台。

《清史研究》编辑部
2013 年 11 月